

# Abtauchen im Meinungskampf!

---

 juwiss.de/37-2017/

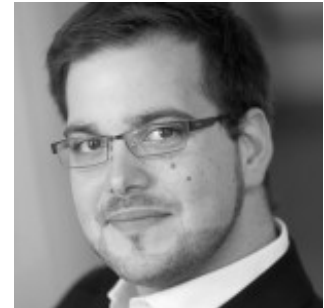
March 30, 2017

## Zur Grenze der Sachlichkeit bei der Äußerung von Gemeindeorganen im Rahmen von Bürgerentscheiden

---

von THOMAS WIERNY

**In der Bundesstadt Bonn läuft der erste Bürgerentscheid in der Geschichte der Stadt. Neben einem Beitrag im Abstimmungsheft startet der Oberbürgermeister sowohl eine Online– als auch eine groß angelegte Plakatkampagne und trommelt heftig für ein „Nein“ beim Bürgerentscheid zugunsten des zuvor vom Rat beschlossenen Bäderkonzepts. Die Mittel für die Kampagne stammen aus dem städtischen Haushalt und dem der 100%igen Stadttochter „Stadtwerke Bonn GmbH“. Der Fall wirft unter anderem Fragen hinsichtlich einer etwaigen Neutralitätspflicht im Rahmen von Bürgerentscheiden und der Zulässigkeit der Verwendung staatlicher Mittel für politische Zwecke auf.**



Die oftmals als „Bundesdorf“ am Rhein verspottete Bundesstadt Bonn ächzt ohnehin unter der optischen Last der Plakate der politischen Parteien im Landtagswahlkampf. Seit Kurzem gesellt sich ein Meinungskampf um die regionale Angelegenheit eines Bürgerentscheids hinzu – gleichfalls in der Form fast 150 großformatiger Plakate, von denen der Oberbürgermeister mit seiner klaren Entscheidungsempfehlung lächelt. Diese erschien bereits im zum Plebiszit von der Stadt herausgegebenen Abstimmungsheft, das primär die Positionen der im Stadtrat vertretenen Parteien und Gruppen sowie die der Initiatoren des Bürgerbegehrens wiedergibt.



Bonns Oberbürgermeister Ashok Sridheran wirbt auf Homepages, Social-Media-Kanälen und Plakaten für seine Position beim Bürgerentscheid. Quelle:

<https://twitter.com/BundesstadtBonn/status/844907690820341760>

## Neutralitätspflicht bei Bürgerentscheiden?

Die Stadt beruft sich auf die Rechtsprechung des OVG Münster, nach der die gemeindlichen Organe im Zusammenhang mit der Durchführung eines Bürgerbegehrens bzw. eines Bürgerentscheids keiner Neutralitätspflicht unterliegen. Einschränkungen ihrer Äußerungsbefugnis in amtlicher Funktion ergäben sich erst durch Kompetenznormen, den Grundsatz der Teilnahmefreiheit und das Sachlichkeitsgebot. Begründet wird dies damit, dass die im repräsentativ-demokratischen Verfahren Mitwirkenden beim Ersatz dieses Verfahrens durch einen Bürgerentscheid nicht von der gemeindlichen Willensbildung ausgeschlossen seien. Zudem sei Voraussetzung der Durchführung eines Bürgerentscheides die Ablehnung des Bürgerbegehrens durch den Rat. Somit seien die Gemeindeorgane und über seinen Beschlussvorschlag eben auch der Oberbürgermeister ohnehin in den Prozess eingebunden, weshalb die Bürger im Rahmen des Entscheides „ebenso wenig einen Anspruch auf Neutralität der Gemeindeorgane [hätten], wie es die Ratsmitglieder in repräsentativ-demokratischen Verfahren haben“.

Diese Begründung der Nichtexistenz einer Neutralitätspflicht ist zumindest nicht zwingend. So ist die Mitwirkung im Verfahren, das zum Bürgerentscheid führt, mit dem Ratsbeschluss, dem Bürgerbegehren nicht zu entsprechen, abgeschlossen. Eine Fortwirkung des Rechts zur Beteiligung in die weiteren Verfahrensschritte kann der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen nicht entnommen werden. Zudem ist die Beobachtung zwar richtig, dass der einen Ratsbeschluss ersetzende Bürgerentscheid als alternatives Willensbildungsverfahren an die Stelle des repräsentativ-demokratischen Verfahrens tritt – dass aber die Akteure in den jeweiligen Verfahren den gleichen Spielregeln unterliegen, ist

damit nicht gesagt. Schon mit Blick auf die Schutzbedürftigkeit des Meinungsbildungsprozesses beim Einzelnen zeigen sich deutliche Unterschiede, die die Übertragung in Frage stellen. So sind Ratsmitglieder ständig mit politischer Willensbildung befasst, zudem häufig in Fraktionen eingebunden und insbesondere als Teil eines Gemeindeorgans „auf Augenhöhe“ mit den übrigen Beteiligten. Der doch eher selten mit der Aufgabe einer kommunalpolitischen Sachentscheidung konfrontierte Bürger hingegen dürfte eher dazu tendieren, die Autorität eines gewählten Gemeindevertreters recht hoch zu bewerten – anders als ein Ratsmitglied im gewohnten politischen Ringen.

## Das Gebot der Sachlichkeit

---

Sicher ist es gleichwohl richtig, dass die Grundsätze der Rechtsprechung über die Neutralitätspflicht staatlicher Organe bei Wahlen nicht ohne weiteres auf Abstimmungen übertragen werden können. Dass der Prozess demokratischer Legitimation für eine Herrschaft auf Zeit schützenswerter ist als der einer Abstimmung über eine einzelne sachpolitische Entscheidung, steht außer Frage. Daraus folgt aber freilich nicht, dass nicht im Ergebnis einer von dem Vergleich losgelösten Betrachtung ein Zurückhaltungs- oder Neutralitätsgebot stehen kann. Die Frage erübrigt sich jedoch zumindest im konkreten Fall, sofern die in Rede stehende Werbekampagne bereits gegen das Sachlichkeitsgebot verstößt.

Das Gebot besagt, dass mitgeteilte Tatsachen zutreffend wiederzugeben sind sowie Werturteile nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen und die aus dem Rechtsstaatsgebot folgenden Grenzen des sachlich Gebotenen nicht überschreiten dürfen. Leitlinie dafür ist der Zweck der Äußerungen der Gemeindeorgane, den Abstimmenden Inhalt und Auswirkungen des Vorhabens aufzuzeigen und so für die notwendige Entscheidungsgrundlage zu sorgen. In einer denkbar knappen Aussage zu einem Volksentscheid über die Wiederherstellung des ehemaligen Landes Baden hat das Bundesverfassungsgericht diese Grenzen als überschritten angesehen, „wenn die Regierung gleichsam neben den beteiligten Gruppen wie eine von ihnen in den Abstimmungskampf eingreife“. Etwas leichter handhabbar ist da die Abgrenzung, die der BayVerfGH vornimmt, der lediglich parteiergreifende Äußerungen für zulässig, unmittelbar auf den Abstimmungsvorgang selbst zielende Abstimmungsempfehlungen jedoch als unzulässige Beeinträchtigung unter Verletzung des Sachlichkeitsgebots einordnet.

Dieses Ergebnis beachtet einerseits die Rolle der Gemeindeorgane in dem Prozess der gemeindlichen Willensbildung – sei er auch nicht repräsentativ-, sondern hier im Einzelfall einmal direkt-demokratisch. Es berücksichtigt aber auch das Beeinflussungspotential, das eine amtliche Äußerung, gerade von einem direkt gewählten kommunalen Amtsträger, entfalten kann sowie die Schutzbedürftigkeit des Meinungsbildungsprozesses und stellt damit eine sachgerechte Konkretisierung des für Verwaltungshandeln geltenden allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes dar.

## Zurückhaltung ist angesagt

---

Damit beantwortet sich auch die Frage des Einsatzes staatlicher Mittel für die Plakat-Aktion des Bonner Oberbürgermeisters. Überschreitet er wie hier die Grenzen des Sachlichkeitsgebots, so stellt dies keine Äußerung im Rahmen der Kompetenzen des

Oberbürgermeisters dar, was die Finanzierung aus dem Haushalt der Stadt ausschließt. Dies muss auch gelten, sofern wie hier geldwerte Vorteile wie ein Werbeplatzkontingent (Wert laut Lokalzeitung ca. 50.000 Euro) eingesetzt werden.

Zusammenfassend gebietet also nicht nur der nötige Respekt vor einer Entscheidung der Bürger im Wege der direkten Demokratie Zurückhaltung. Auch das Sachlichkeitsgebot fordert ein Absehen von – im wahrsten Sinne des Wortes – plakativer Beeinflussung (anders Gärditz, der dem Oberbürgermeister attestiert, weder „aggressiv noch besonders offensiv“ zu werben) der Abstimmungsentscheidung. Vielmehr hat sich das Stadtoberhaupt, wie es einem öffentlichen Amte auch angemessener ist, auf die Darstellung von Fakten zu beschränken. Dies täte auch der angebrachten Waffengleichheit im Meinungskampf gut. Denn die vorliegende Asymmetrie kann eben auch in digitalisierten Zeiten nicht durch die Organisation der Bürger in sozialen Netzwerken ausgeglichen werden.